

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Maestría en Finanzas Públicas y Tributación

Tesis de Posgrado

Reingeniería Conceptual del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales

Director de tesis: Prof. Dr. José Levy Hara



César Guillermo Rojo
Año 2007

“Después de los cambios de la religión y el idioma tradicional del pueblo, ninguno más delicado que el cambio del sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra, es renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en que siempre hay peligro de ruina ”

**Juan Bautista Alberdi.
Sistema Económico y Rentístico
de la Confederación Argentina.**



**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

ÍNDICE

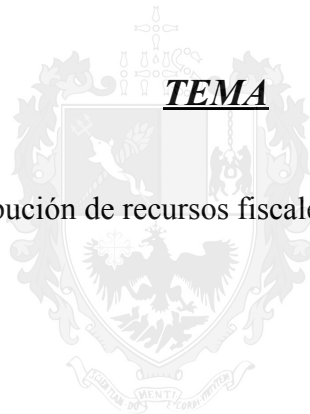
- ÁREA	Pág. 1
- TEMA	Pág. 1
- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	Pág. 2
- ANTECEDENTES	Pág. 5
- HIPÓTESIS	Pág. 7
- OBJETIVO GENERAL	Pág. 8
- OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Pág. 9
- MARCO TEORÍCO	Pág. 10
- UNIVERSO DE ESTUDIO	Pág. 21
- BREVE EXPLICITACIÓN DE LOS CONCEPTOS CENTRALES DE ANÁLISIS	Pág. 22
- TIPO DE INVESTIGACIÓN	Pág. 26
- FUENTES PRIMARIAS	Pág. 27
- FUENTES SECUNDARIAS	Pág. 28
- TÉCNICAS DE TRABAJO	Pág. 29
- RESEÑA HISTÓRICA DE LA EVOLUCIÓN FISCAL EN ARGENTINA	Pág. 30
- LA SITUACIÓN VIGENTE	Pág. 45
- LA SITUACIÓN EN OTROS PAÍSES FEDERALES	Pág. 65
- DESARROLLO DE LA HIPÓTESIS	Pág. 74
- VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS	Pág. 93
- CONSIDERACIONES FINALES	Pág. 125
- ANEXOS	Pág. 127
- BIBLIOGRAFÍA	Pág. 174

ÁREA

Finanzas Públicas.

TEMA

Recaudación y Distribución de recursos fiscales entre diferentes niveles de gobierno.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Como sabemos, el artículo 1 de la Constitución Argentina ha establecido un sistema federal de gobierno para nuestra Nación, lo que implica el reconocimiento de la autonomía de las provincias, las cuales difieren significativamente en sus características demográficas, geográficas y económicas, entre otras.

Asimismo, los artículos 4 y 75 de la Carta Magna, establecen las potestades tributarias de cada nivel de gobierno, enumerando las fuentes de financiamiento de la Nación y las de las Provincias.

La Ley N° 23.548, vigente en la actualidad, prevé el llamado régimen de coparticipación federal de impuestos nacionales, mediante el cual determinados impuestos de recaudación nacional, como el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto a las Ganancias, son participados a los diferentes fiscos provinciales, quienes a su vez se comprometen a no gravar con impuestos locales los mismos hechos imponible.

El actual Régimen de Coparticipación es fuertemente criticado desde sectores políticos y académicos por, entre otros puntos, establecer coeficientes fijos y arbitrarios de reparto entre las jurisdicciones, coeficientes que han sido fruto más de sucesivas negociaciones políticas que de un análisis racional del problema.

En la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 (oportunidad en que, al decir de Asensio, “...se institucionaliza con rango constitucional a la coparticipación [...] pese a su prolongada aplicación en el país [...] cristalizando así un consenso mayoritario existente en la fase preconstituyente...”¹), se incorporó, en su artículo 75, la obligatoriedad de sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, el que debe garantizar una distribución entre la Nación y las provincias de acuerdo a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, asegurando además criterios objetivos de reparto.

¹ Asensio, 1996, 167.

Asimismo, es mandato constitucional que el nuevo régimen se base en la equidad y la solidaridad y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación.

La Disposición Transitoria Sexta del texto constitucional establece que el nuevo régimen debía ser sancionado antes de la finalización del año 1996.

Esta disposición de nuestro máximo ordenamiento jurídico no ha sido cumplida a la fecha, cumplimiento que se hace cada vez más impostergable para el progreso económico sustentable de nuestro país, puesto que el régimen de coparticipación es parte del llamado “sistema fiscal federal”.

Debe aclararse que el nuevo régimen requiere para su implementación de una ley convenio aprobada por la totalidad de las jurisdicciones (la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), mecanismo que requiere un amplio nivel de consenso, el que a la fecha no ha sido logrado a pesar de los numerosos intentos, debates y propuestas, tanto por parte de especialistas como por parte de representantes de las distintas jurisdicciones.

Tradicionalmente el Régimen de Coparticipación Federal se ha estructurado en dos etapas claramente diferenciadas: la distribución primaria y la distribución secundaria.

La distribución primaria consiste en el reparto de la masa coparticipable (formada por la totalidad de los impuestos nacionales ha distribuir por imperio legal) entre la Nación y el conjunto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver ANEXO 8).

La distribución secundaria es el reparto del monto correspondiente al conjunto de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre cada una de estas jurisdicciones.

Como es conocido, las dos posibilidades clásicas de reparto secundario que pugnan entre sí son la devolución (en base al aporte de cada jurisdicción) y la redistribución (criterio de solidaridad).

Así, los fiscos más “pobres” pugarán por un mayor peso relativo del criterio redistributivo y las jurisdicciones más “ricas” por una mayor ponderación de parámetros devolutivos.

Por las razones expuestas, en el marco de esta tesis de maestría, se investigarán parámetros conceptualmente novedosos que posibiliten posteriormente el diseño de un régimen de distribución que permita el apoyo político de todas las jurisdicciones, apoyo sin el cual no sería viable su implementación.

Queda así planteado nuestro problema de investigación: ¿Qué características generales debe tener un régimen de distribución de recursos fiscales entre las 25 jurisdicciones de nuestro país para que, dotado de un razonable y constitucional equilibrio entre equidad y solidaridad, permita el acuerdo técnico y político para su aprobación, según lo estipulado en el artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional?



ANTECEDENTES

So pena de perder precisión al referirnos a este punto, se enumerarán a continuación diversos proyectos presentados en el Honorable Senado de la Nación, puesto que puede considerarse a los mismos representativos, en su conjunto, de las diversas posturas e investigaciones institucionales, doctrinarias, partidarias y regionales existentes a la fecha en Argentina.

Estos proyectos son los siguientes:

- “Coparticipación Federal de Recursos Fiscales” (Diputados Arrechea y Parada, 1992).
- “Proyecto de Ley estableciendo objetivos y procedimientos para la conformación del Proyecto de Ley de Coparticipación Federal” (Senador Avelín, San Juan, 1996).
- “Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (Diputado Pellín, Neuquén, 1996).
- “Anteproyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos -Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal- (Comisión Federal de Impuestos, 1998).
- “Cuestionario propuesto con relación a los aspectos a ser considerados en la redacción de la futura Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (Senador Romero Feris, Corrientes, 1996).
- “Anteproyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (Bloque de Diputados Provinciales de Resistencia Patriótica, Jujuy, 1996).
- “Proyecto de Ley creando un estatuto especial destinado a la cooperación institucional y financiera de la Nación con las provincias” y “Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (Senadora Rivas, 1996).
- “Proyecto de Ley sobre Régimen de Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos” (Senador Bravo, San Juan, 1998).
- “Proyecto de resolución estableciendo pautas para la distribución de los recursos coparticipables” (Senador Sapag, Neuquén, 1998).
- “Proyecto de Ley sobre el régimen de distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos (Senadores Maranguello y Bartolucci, San Luis, 1998).

- “Propuesta para la reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos ” (Poder Ejecutivo Nacional, 1999).
- “Anteproyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos -hacia un contrato federal fiscal más eficiente y equitativo-” (Diputado García, Mendoza, 1999).
- “Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (Senador Molinari Romero, Córdoba, 1999).
- “Proyecto de resolución poniendo en funcionamiento el mecanismo previsto en la Constitución Nacional para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación” y “Proyecto de Ley sobre Sistema de Coordinación Financiera y Fiscal” (Senador Ortega, Tucumán, 1999/ 2000).
- “Sistema de Supervisión Multilateral Federalismo con responsabilidad fiscal” (Fundación del Tucumán, 2000).
- “Nueva Institucionalidad del Federalismo Fiscal en la Argentina” (Fundación Gobierno y Sociedad, 2000).
- “Bases para un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (Poder Ejecutivo Nacional, 2000).
- “Proyecto de Ley sobre Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (Senador Branda, Formosa, 2000).

Aunque también se hará mención a regímenes similares vigentes en otros países federales, estos no pueden considerarse propiamente antecedentes de nuestra investigación, dadas las particularidades históricas y jurídicas de nuestro país.

Finalmente, debemos resaltar que, según lo expuesto más abajo al enunciar el objetivo general de la investigación, se elaborará un concepto novedoso en la materia, no planteado en ninguno de los antecedentes mencionados. De ahí que el título de la presente se refiera a una “Reingeniería Conceptual”.

HIPÓTESIS

La centralización en el Gobierno Nacional de la ejecución física de la redistribución de los recursos tributarios asignados a este fin garantizará el razonable y constitucional equilibrio entre equidad y solidaridad fiscal necesario para permitir el acuerdo técnico y político entre las jurisdicciones involucradas para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos nacionales.



OBJETIVO GENERAL

Investigar sobre la viabilidad de un nuevo concepto en materia de coparticipación federal de impuestos nacionales, no propuesto en ninguno de los debates y trabajos doctrinarios consultados, aportando un enfoque original (aunque polémico) como solución a un problema argentino de décadas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir el régimen de distribución de recursos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y entre las diferentes jurisdicciones previsto en la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente, citar sus antecedentes y compararlo con la situación fáctica de los últimos años.
- Analizar las diversas falencias del sistema (tanto formal como fáctico) y las principales críticas y demandas al mismo efectuadas por la doctrina y por los representantes de las jurisdicciones involucradas.
- Elaborar los lineamientos conceptuales para un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos Nacionales que solucione los problemas planteados, permitiendo así que las jurisdicciones presten su apoyo para la sanción del mismo.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

MARCO TEÓRICO

Nos ocupamos en este trabajo de la coordinación de la economía del sector público cuando la actividad financiera se lleva a cabo a través de organismos estatales de diversos niveles, ya sea que nos encontremos frente a un Estado Federal o frente a un Estado Unitario con la característica mencionada.

Básicamente el problema consiste en cómo se reparten las atribuciones y las tareas (podríamos identificar las atribuciones con las potestades para recaudar los tributos y las tareas como los servicios públicos que deben prestarse a la ciudadanía) entre los diferentes niveles de gobierno para dar cumplimiento a los objetivos de la actividad financiera del Estado según los postulados teóricos en boga en un determinado contexto histórico, político, social y económico.

Esta coordinación y distribución de potestades y obligaciones se estructurará en consecuencia según la teoría imperante sea la de las finanzas clásicas (que intenta una óptima asignación de recursos para la satisfacción de necesidades públicas y privadas a través de la prestación de servicios públicos esenciales y una mínima intervención estatal en la actividad económica) o la de las finanzas modernas (que no sólo busca la satisfacción de necesidades públicas indelegables sino que persigue también objetivos tales como la redistribución del ingreso, la estabilización y el desarrollo económico y el pleno empleo).

Sin embargo, independientemente de los postulados teóricos adoptados, lo cierto es que la coordinación financiera no se agota en un reparto de recursos fiscales. En efecto, un principio fundamental, aceptado por la mayoría de las escuelas contemporáneas, es que no hay una prioridad lógica y objetiva en ninguno de los aspectos a que nos referimos (recursos y gastos) y, en consecuencia, no hay una regla teórica que indique determinar primero las funciones de cada nivel de gobierno (y en base a ellos los recursos) o establecer en primer lugar los recursos de cada estamento (y derivar de ellos las obligaciones de gasto).

Por el contrario, parece haber consenso en que recursos y gastos son interdependientes en cada nivel de gobierno y, consecuentemente, en la distribución vertical entre los diferentes estamentos. Por lo tanto, al no poder tomarse como variable independiente a ninguno de estos dos aspectos, sus magnitudes deben determinarse a través de cotejos y de la ponderación de

utilidades y costos, los que no dependen de una valoración única y objetiva sino de criterios políticos de valoración.

No obstante lo anterior, hay factores de carácter histórico e institucional que presentan una orientación a la solución del problema, reflejando en cierto modo las valoraciones políticas ya efectuadas por las generaciones anteriores sobre prácticas profundamente arraigadas en la conciencia ciudadana.

De este modo, puede observarse generalmente que, aunque debido también a cuestiones de factibilidad y eficiencia, funciones como las de defensa y de regulación macroeconómica se encuentran por lo común en la esfera del Gobierno Central.

En cuanto a la coordinación simultánea de recursos y gastos, podemos decir que la doctrina ha sostenido largamente la llamada “correspondencia fiscal”. Así, se acepta en general la teoría de que la provisión descentralizada de bienes públicos asegura un mejor ajuste a las preferencias de los ciudadanos, mejora la imputabilidad fiscal, la relación costo-efectividad y reduce los costos administrativos asociados a la burocracia central. Siguiendo este análisis, la consecuente asignación de potestades fiscales a los gobiernos centrales aumentaría la responsabilidad y el control fiscal y político dentro de la federación.

La teoría del “public choice” propugna una descentralización cada vez mayor hacia el nivel de gobierno más bajo posible, persiguiendo de este modo el incremento de la correspondencia fiscal y la responsabilidad política. Así, el llamado “teorema de Oates”, denominado de este modo en honor al autor de esta corriente doctrinaria, demuestra que, bajo ciertas condiciones (sobre todo en ausencia de economías de escala importantes en la producción y el consumo de los bienes públicos), siempre resulta más eficiente una provisión descentralizada, debido principalmente a la mayor información de que se dispone en los gobiernos locales sobre las preferencias del electorado, lo que permite que la asignación de recursos se adapte mejor a los requerimientos de los consumidores.

Puede decirse que a medida que más cercano está el ciudadano al gobierno de la comunidad, se facilita a éste votar por los servicios más útiles que reflejen más acabadamente las preferencias de los habitantes. Se garantiza así un mejor contacto y una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Asimismo, se maximiza el control de

eficiencia social de las decisiones de gobierno, dado que siempre es necesario decidir sobre la forma de financiamiento y la distribución del costo entre los beneficiarios. Este control de eficiencia es menos inmediato a medida que más alto es el nivel de gobierno.

Algo similar sucede con los principios de equidad y solidaridad, de los cuales nos ocuparemos largamente en el desarrollo de la tesis: la distribución de los recursos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno tenderá a responder a los parámetros que la conciencia social considera válidos en materia de estos postulados.

No obstante las líneas generales expuestas, si profundizamos aún más en la doctrina de las finanzas públicas, pueden marcarse algunas diferencias entre la línea denominada “teoría positiva del federalismo fiscal” y la “teoría normativa del federalismo fiscal”.

La primera corriente, la de la teoría positiva, sostenida por Brennan y Buchanan desde 1980, propone la descentralización (de funciones y de potestades fiscales) para contrarrestar la tendencia expansiva del sector público, que actuaría como un Leviatán maximizando sus excedentes y desconociendo la voluntad de los ciudadanos.

La solución pasaría, según estos autores, por incentivar, a través de la descentralización, la competencia entre las unidades de gobierno para contrarrestar (análogamente a lo que sucede en el sector privado) el poder monopólico del Gobierno Central. Así, la eficiencia estaría sostenida, al menos parcialmente, por la movilidad interjurisdiccional de los ciudadanos en busca de “ganancias fiscales”.

Esta corriente es la más férrea defensora de la llamada “correspondencia fiscal”, a la que antes se hizo referencia.

Los positivistas argumentan además que cuando, a causa de la centralización tributaria, deben efectuarse transferencias desde el Gobierno Federal a las provincias, los ciudadanos tienden a creer que, al menos parte de los bienes y servicios públicos que las provincias les proveen, son financiados por no residentes. Debido a esta situación las transferencias generan un efecto sobre el gasto de las provincias superior al efecto del ingreso, creciendo el presupuesto a un tamaño superior al óptimo a causa de la percepción ciudadana de un menor costo impositivo del gasto público.